

Department of Economics Research Memorandum 2001.01

De rechtsbijstandsubsidie onderzocht. En hoe nu verder?

Ben van Velthoven

Correspondence to

Faculty of Law
Department of Economics
P.O. Box 9521
2300 RA Leiden
The Netherlands

Editors

Dr. C.L.J. Caminada
Dr. B.C.J. van Velthoven

De rechtsbijstandsubsidie onderzocht. En hoe nu verder?

dr. B.C.J. van Velthoven

januari 2001

Samenvatting

WODC-rapport 175, *De rechtsbijstandsubsidie herzien*, onderzoekt de wijzigingen in de toegang tot en het gebruik van de gesubsidieerde rechtsbijstand als gevolg van de overgang van WROM naar Wrb. De voorlopige bevindingen uit eerdere deelstudies hebben een belangrijke rol gespeeld in het politieke debat en aanleiding gegeven tot enkele tussentijdse aanpassingen in werking en uitvoering van de Wrb. Het is de moeite waard om de empirische bevindingen achteraf en in samenhang nog eens tegen het licht te houden. Verder is het goed om stil te staan bij het theoretische fundament van het onderzoek. Daarbij draait het om de vraag of het economische uitgangspunt dat betrokkenen hun gedrag baseren op rationele kosten-batenafwegingen, stand houdt.

In dit rapport wordt achtereenvolgens aandacht besteed aan: de terugloop in het aantal toevoegingen rondom de invoering van de Wrb, de onvoorziene effecten aan de aanbodkant, het bereik van de gesubsidieerde rechtsbijstand, de vraaguitval, de betekenis van verschillen in rechte noodzaak, en het gelijke-drempeltarief. Deze bespreking wordt afgerond met een samenvatting van wat nu wel en niet bekend geacht mag worden, waarna een agenda voor verder empirisch onderzoek wordt gepresenteerd. Ten slotte wordt betoogd dat de afwegingstheorie niet alleen kan worden gebruikt om het gedrag van de aanbieders en vragers van rechtsbijstand te verklaren, maar ook aanknopingspunten biedt om ten principale stil te staan bij de maatschappelijke functie van rechtsbijstandsubsidies.

1. Inleiding*

Afgelopen jaar heeft Albert Klijn afscheid genomen van het "veld" van de gesubsidieerde rechtsbijstand. Daarmee is een (voorlopig) einde gekomen aan zijn langdurige betrokkenheid bij het onderzoek naar gebruik en toegankelijkheid van de rechtshulp in Nederland. De laatste publicatie in een lange reeks, het WODC-rapport *De rechtsbijstandsubsidie herzien*,¹ vormt een samenvatting van verschillende eerdere deelstudies naar de toegangsregulering in de Wet op de Rechtsbijstand.² Het is in zekere zin het pièce de résistance van alle werk, doordat het mede probeert een verantwoording te geven van het theoretische fundament.

Helaas heeft genoemd eindrapport tot nu toe betrekkelijk weinig aandacht gekregen. Dat is jammer, om verschillende redenen. Ten eerste zijn de empirische resultaten belangwekkend genoeg. De voorlopige bevindingen uit de eerdere deelstudies hebben een grote rol gespeeld in het politieke debat en de aanleiding gevormd voor een reeks van tussentijdse aanpassingen in werking en uitvoering van de Wrb.³ Het is de moeite waard om de empirische bevindingen achteraf en in samenhang nog eens tegen het licht te houden. In de tweede plaats is het goed om stil te staan bij de theoretische onderbouwing van het onderzoek. Daarbij draait het om de vraag of het economische uitgangspunt dat betrokkenen hun gedrag baseren op rationele kosten-batenafwegingen, stand houdt.

De heroverweging heeft niet tot doel om het onderzoek van Klijn c.s. met terugwerkende kracht te desavoueren, verre van dat. Veel van de eerdere (deel)studies zijn in eerste instantie opgezet om informatie aan te reiken voor de beleidsvorming en onder grote tijdsdruk tot stand gekomen. Rekening houdend met die omstandigheden verdient het werk alle waardering. Bovendien waren we zonder dat werk niet veel verder dan Schuyt e.a. in 1976.⁴ Maar vanuit de gedachte dat het onderzoek op dit terrein niet zou mogen stilvallen met het vertrek van Albert Klijn naar elders, mede gelet op de betekenis ervan in de context van de landelijke onderzoeksagenda voor de rechtspleging,⁵ lijkt het mij zinvol om nader te bezien wat we nog niet weten en toch heel graag wel zouden willen weten.

* Met dank aan dr. A. Klijn en dr. F.P. van Tulder voor hun op- en aanmerkingen bij eerdere versies van dit artikel.

¹ A. Klijn, J. van der Schaaf en G. Paulides, *De rechtsbijstandsubsidie herzien. Een evaluatie van de toegangsregulering in de Wet op de Rechtsbijstand*, Den Haag, Ministerie van Justitie, WODC, 1998.

² Zie voor de voorafgaande deelstudies achtereenvolgens:

- Werkgroep Gebruik Gefinancierde Rechtsbijstand, *Met recht bijstand. Eerste verkenningen van de gevolgen van de Wet op de rechtsbijstand voor het beroep op de gefinancierde rechtsbijstand*, Den Bosch, Raad voor de rechtsbijstand, 1995;

- A. Klijn, G. Paulides en J. van der Schaaf, *Rechtsbijstand: krimpende markten. Een tussenbalans inzake de gevolgen van de Wet op de rechtsbijstand voor de toegankelijkheid van de rechtsbijstand*, WODC, 1996;

- J. van der Schaaf, A. Klijn en G. Paulides, *De rechtsbijstand afgeprijsd. De effecten van de verlaging van de eigen bijdrage onder de Wrb*, WODC, 1997;

- A. Klijn, J. van der Schaaf en G. Paulides, *Rechtsbijstand: kiezen of moeten. Gevolgen van de Wet op de rechtsbijstand voor het oplossen van problemen*, WODC, 1997;

- W.M.E.H. Beijers, A. Klijn, J. van der Schaaf en G. Paulides, *Twee halen, ... Over de prijs van meervoudig beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand*, WODC, 1998.

³ Zie voor meer details hoofdstuk 5 van: *Evaluatie Wet op de Rechtsbijstand*, Ministerie van Justitie, Directoraat generaal wetgeving, rechtshandhaving en rechtspleging, Directie rechtsbijstand en juridische beroepen, Den Haag, december 1998.

⁴ C.J.M. Schuyt, C.A. Groenendijk en B. Sloot, *De weg naar het recht*, Kluwer, Deventer, 1976.

⁵ Vgl. J.M. Barendrecht e.a. (red.), *Rechtspleging, samenleving en bestuur: een gerichte onderzoeksagenda*, Lemma, Utrecht, 2000.

De opzet van deze bijdrage is als volgt. Allereerst zal ik in de paragrafen 2 t/m 7 de empirische bevindingen uit eerder genoemd WODC-rapport langslopen en becommentariëren. Vervolgens zal ik in paragraaf 8 samenvatten wat nu wel en niet bekend geacht mag worden en zal ik een agenda voor verder empirisch onderzoek presenteren. Ten slotte zal ik in paragraaf 9 laten zien dat de afwegingstheorie niet alleen kan worden gebruikt om het gedrag van de aanbieders en vragers van rechtsbijstand te verklaren, maar ook aanknopingspunten biedt om ten principale stil te staan bij de maatschappelijke functie van rechtsbijstandsubsidies.

2. Reductie in het aantal toevoegingen

Klijn c.s. beginnen hun empirisch onderzoek met een becijfering van de reductie in het gebruik van de toevoegingsbijstand als gevolg van de invoering van de Wrb. Daartoe wordt het verschil bepaald tussen het aantal afgegeven toevoegingen dat *verwacht* had kunnen worden indien géén wettelijke ingrepen zouden hebben plaatsgevonden, en het feitelijk *gerealiseerde* aantal. Het verwachte niveau wordt berekend door de trend in de ontwikkeling van de afgiften direct voorafgaande aan de invoering van de Wrb, 1989 t/m 1992, lineair door te trekken naar de periode na invoering van de wet, 1994 t/m 1996. Voor het landelijke totaal van afgegeven toevoegingen in de civiel- en administratiefrechtelijke zaken (excl. vreemdelingen- en asielrecht) wordt een gemiddelde reductie gevonden van 38%, ofwel 97.000 toevoegingen per jaar.⁶ Dit is een forse teruggang, zodat we ons de zorgen van destijds over een ongewenste toegangsbeperkende uitwerking van de Wrb goed kunnen voorstellen.

Voordat ik me met Klijn c.s. in de mogelijke achtergronden van deze reductie verdiep, wil ik eerst vaststellen dat er bij het genoemde percentage van 38 enige kanttekeningen zijn te plaatsen. Daartoe verwijs ik naar figuur 1, waarin naast het aantal afgegeven toevoegingen ook de veel langer beschikbare reeks van het aantal uitbetaalde declaraties is afgebeeld.⁷

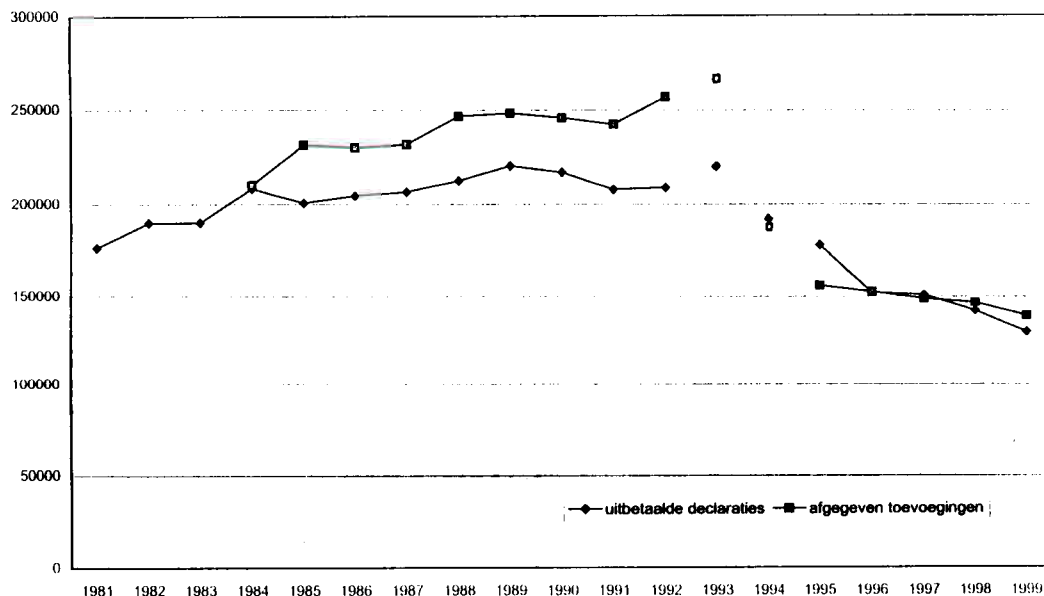
Het verloop van beide reeksen verschilt duidelijk. Waar in 1984 en ná 1994 de cijfers in de twee reeksen in dezelfde orde van grootte liggen, lopen ze in de tussenliggende periode steeds verder uit elkaar. En terwijl het aantal afgegeven toevoegingen sprongsgewijs oploopt, blijkt het aantal uitbetaalde declaraties eerst licht te stijgen, om vervolgens te stabiliseren en daarna zelfs een daling in te zetten. De figuur geeft aanleiding tot de volgende twee kanttekeningen:

1. De keuze van de periode voor de berekening van de trend is niet zonder betekenis. De berekening van Klijn c.s. is gebaseerd op het aantal afgegeven toevoegingen tussen 1989 en 1992 en wijst op een opgaande trend; de terugval na 1994 is dan relatief groot. Zou de berekening echter worden gebaseerd op de jaren 1988 t/m 1991 of 1989 t/m 1991, dan resulteert een min of meer horizontale of zelfs dalende trend. Doortrekken van zo'n trend na 1994 levert aanzienlijk minder dramatische cijfers op wat betreft de terugval in het aantal afgegeven toevoegingen.

⁶ O.c. pp. 53 e.v. Opgemerkt zij dat de voorlopige bevindingen in de eerste tussenrapportage (*Met recht bijstand*) uitkwamen op 32%, terwijl het ministerie het in *Evaluatie Wet op de Rechtsbijstand*, o.c., op een reductie van 39% tussen 1992 en 1997 houdt. Omdat ze voor de grote lijn onbelangrijk zijn, ga ik verder voorbij aan de verschillen in de berekeningen en aan de uitsplitsing naar deelterreinen.

⁷ Met dank aan H. Kamps van IRIS voor het beschikbaar stellen van de data. Voor de jaren 1981 t/m 1986 heb ik enkele cijfers toegevoegd ontleend aan CBS, *Statistisch Zakboek*. Vanwege overgangssperikelen in 1993 en 1994 geven de data voor die jaren een vertekend beeld van de onderliggende ontwikkeling. Volledigheidshalve zijn ze wel weergegeven in de figuur, maar niet opgenomen in de getrokken lijnen. Vanwege het niet onaanzienlijke tijdsverloop tussen (althans een deel van de) afgiften en declaraties kan ook het aantal declaraties uit 1995 nog vertekend zijn door bedoelde overgangssperikelen.

Figuur 1 De toevoegingen vanwege de gesubsidieerde rechtsbijstand (civiele en administratiefrechtelijke zaken, excl. vreemdelingenrecht)



2. Voorts is de becijfering van Klijn c.s. gebaseerd op het aantal afgegeven toevoegingen, en niet op het aantal uitbetaalde declaraties. Waar dat voor het eerste tussenrapport nog een begrijpelijke keuze was (immers, de uitbetaling van declaraties vindt nu eenmaal pas na ruim verloop van tijd plaats, zodat de cijfers nog niet beschikbaar waren), is dat bij het eindrapport minder het geval. Veel interessanter dan het papieren aantal van de afgegeven toevoegingen is toch het feitelijke gebruik van de advocaat door de subsidiegerechtigden, als het gaat om (de evaluatie van) de toegankelijkheid van de rechtshulp.

Wanneer de periode 1989-1992 als basis wordt aangehouden, dan kan op een zelfde wijze als bij Klijn c.s. de reductie in het aantal declaraties als gevolg van de invoering van de Wrb worden bepaald. Zie tabel 1. Waar Klijn c.s. op basis van het aantal afgegeven toevoegingen een reductie becijferen van maar liefst 38%, kom ik met de op overeenkomstige wijze berekende reductie in het feitelijk uitbetaalde aantal declaraties niet verder dan 20%.⁸

Wat leert het bovenstaande ons al met al? Ten eerste, dat de Wrb inderdaad tot een reductie heeft geleid. Ten tweede, dat een betrouwbare cijfermatige berekening van de omvang van die reductie ontbreekt. Om de precieze omvang van het effect van invoering van de Wrb te kunnen bepalen, zou meer inzicht in de factoren achter de ontwikkeling van het aantal toevoegingen gewenst zijn. (Is er een trend? Zoja, welke? En wat verklaart het verschil in ontwikkeling tussen afgiften en declaraties?) Wellicht kan een tijdreeksanalyse, waarbij over een langere periode wordt gekeken naar de bijdrage van de verschillende voor het beroep mede-bepalende factoren (zoals de groei van de inkomens, de stijging van de salarissen van advocaten, de ontwikkeling van de griffierechten, de juridisering van de samenleving, de verandering in het aantal alleenstaanden e.d.), behulpzaam zijn. De enige mij bekende tijdreeksanalyse voor Nederland betreft de periode 1966-1985.⁹

⁸ Om recht te doen aan het gemiddelde tijdsverloop tussen de afgifte van een toevoeging en de uitbetaling van de declaratie is voor de vergelijking in tabel 1 conform een suggestie van Klijn niet de periode 1994 t/m 1996, maar 1996 t/m 1998 aangehouden.

⁹ Zie van F. van Tulder en S. Janssen, *"De prijsgevoeligheid van rechtshulp"*,

Tabel 1 Het totale aantal uitbetaalde declaraties in civiele en administratiefrechtelijke zaken (excl. vreemdelingenrecht) per jaar

	regressielijn	werkelijk uitbetaald		
1989	220,3	220,6		
1990	215,9	217,1		
1991	211,6	208,1		
1992	207,2	209,1		
gemiddeld per jaar	213,7	213,7		
	verwacht volgens regressielijn	werkelijk uitbetaald	reductie absoluut	%
1996	189,8	152,5	37,3	
1997	185,5	151,2	34,3	
1998	181,1	142,1	39,0	
gemiddeld per jaar	189,8	160,7	36,9	20%

3. Onvoorziene aanbodeffecten

De eerste onderzoeksvraag van Klijn c.s. luidt: In hoeverre is er bij de uitvoering van de Wrb sprake van onvoorziene aanbodeffecten?

Op zich is het voor een econoom plezierig om te worden aangesproken in termen van het vraag-aanbod-schema waarmee hij zo gewend is te werken. De vreugde slaat echter al gauw om in twijfel als de vraag- en aanbod-elementen van het schema niet helder worden benoemd, en niet wordt aangegeven wat nu precies de voorziene effecten zijn, opdat deze kunnen worden onderscheiden van de onvoorziene. Bedacht dient te worden dat het vraag-aanbod-schema weliswaar een bijzonder krachtig theoretisch instrument is, maar tegelijk bij praktische toepassing bijzonder verraderlijk kan zijn, omdat dezelfde verandering in prijs-hoeveelheid-combinatie kan worden veroorzaakt door zeer uiteenlopende combinaties van veranderingen in vraag en aanbod. Het is de nadere specificatie die het hem doet.

Als ik die nadere specificatie probeer te geven, moet ik vaststellen dat de markt voor gesubsidieerde rechtsbijstand bepaald niet als gewone markt functioneert. Doordat de overheid los van elkaar aan de vraagzijde de eigen bijdragen vaststelt en aan de aanbodzijde de honorering van de advocatuur, is er van een eigen prijsvorming op deze markt niet of nauwelijks sprake.¹⁰ In de hoeveelheidssfeer staat vervolgens het aantal verzoeken om gesubsidieerde rechtsbijstand tegenover de capaciteit van de (sociale) advocatuur. Omdat tussen vragers en aanbieders niet over de prijs van de dienstverlening onderhandeld kan worden, is de kleinste van de twee bepalend voor hoeveel toevoegingen gerealiseerd kunnen worden. Het feitelijke aantal toevoegingen is vraag- dan wel aanbod-bepaald.

De achterliggende gedachte bij Klijn c.s. nu lijkt mij dat ten tijde van de invoering van de Wrb het aantal toevoegingen vraag-bepaald was. De capaciteit van de sociale advocatuur was blijkbaar voldoende, en de verhoging van de honorering bij de inwerkingtreding van de Wrb heeft daaraan alleen maar gunstig bijgedragen. Onder dergelijke omstandigheden mag inderdaad op theoretische gronden worden aangenomen dat de inperkende maatregelen vanwege de Wrb (inperking bereik; verhoging eigen bijdrage; en scherpere controle op toegang) zich vertalen in minder toevoegingen vanwege een verminderde vraag, zonder dat

Justitiële Verkenningen, jrg. 13, 1987, pp. 46-65 of *De prijs van de weg naar het recht*, Stukwerk nr. 45, SCP, Rijswijk, 1988, hoofdstuk 5.

¹⁰ Prijsvorming vindt wel plaats op de aanpalende markt van de commerciële advocatuur.

aanbod-effecten in het geding zijn. Het gevolg is een toename van de overcapaciteit.¹¹ Klijn c.s. stellen zich vervolgens de vraag of die afwezigheid van aanbodeffecten ook empirisch aangetoond kan worden. Ze geven een aantal kanalen waarlangs rechtsbijstand-verleners een toename van de overcapaciteit zouden kunnen tegengaan:¹²

1. De Raden voor Rechtsbijstand zouden een minder scherpe controle kunnen uitvoeren dan beoogd, zodat de vraag uiteindelijk minder afneemt.
2. Advocaten zouden de eigen bijdrage geheel of gedeeltelijk uit eigen zak kunnen betalen, om cliënten die anders net uit de boot zouden vallen binnen te halen.
3. De Stichtingen Rechtsbijstand zouden zaken binnen het verlengde spreekuur kunnen afdoen die anders tussen wal en schip terechtkomen.

Laat mij voorop stellen dat het bewonderenswaardig is hoeveel empirisch materiaal Klijn c.s. ter zake hebben weten te verzamelen. Maar als aan het eind daarvan de balans wordt opgemaakt, kan worden vastgesteld:

1. dat het ontbreken van een duidelijke rangordening tussen de Raden wat betreft de gestrengheid in het hanteren van de normen voor toevoegingen nog niets zegt over het algehele niveau;
2. dat wat betreft de advocatuur bruikbare cijfers omtrent de ontwikkeling in de capaciteit en het hanteren van de tarieven ontbreken; en
3. dat bij de Stichtingen inderdaad over de periode 1994-1996 gemiddeld zo'n 6.700 zaken per jaar die eigenlijk via een toevoeging afgedaan hadden moeten worden, zijn afgewikkeld via het verlengd spreekuur.

Alleen al dat laatste aantal van 6.700 zaken is in vergelijking met de in tabel 1 berekende reductie in het feitelijk aantal toevoegingen van zo'n 36.900 toch echt niet verwaarloosbaar. Gevoegd bij het ontbreken van een cijfermatig inzicht in het belang van de andere twee componenten, lijkt de conclusie van Klijn c.s. dat er geen grote onvoorziene aanbodeffecten hebben plaatsgevonden, voorbarig.¹³

4. Bereik van de subsidieregeling

Wanneer de aanbodeffecten verder worden gelaten voor wat ze zijn, kan het vizier op de

¹¹ Terzijde zou ik wel een kanttekening willen plaatsen bij de stelling dat er voorafgaande aan de invoering van de Wrb sprake was van overcapaciteit. Die kanttekening wordt ingegeven door figuur 1, waar in de periode 1985-1993 het aantal afgegeven toevoegingen in toenemende mate boven het aantal uitbetaalde declaraties komt te liggen. Een mogelijke verklaring daarvoor is het bestaan van een ondercapaciteit, waardoor, bij een groeiende vraag, het feitelijke aantal toevoegingen aanbod-bepaald was. Het verloop van de lijnen in figuur 1 zou dan verder zo kunnen worden geïnterpreteerd, dat de inperking van de vraag als gevolg van de Wrb in 1994 een situatie van ondercapaciteit heeft doen omslaan in een van overcapaciteit, zodat na 1994 het feitelijke aantal toevoegingen vraag-bepaald is.

¹² Daarnaast wijzen Klijn c.s. ook nog op een mogelijk uittreden van sociale advocaten, ingeval de meerkosten van de bureaucratisering onvoldoende gecompenseerd zouden zijn door de betere honorering. Deze ontwikkeling zou echter pas gevolgen hebben voor het aantal toevoegingen, als de bestaande overcapaciteit zou veranderen in een ondercapaciteit. Verder wijzen Klijn c.s. nog op de door enkele Stichtingen gestarte betalende praktijk. Die praktijk valt evenwel buiten het bereik van de Wrb.

¹³ De gedachte dat in een situatie van ondercapaciteit (vraagoverschot, "unmet needs") de aanbodzijde van de markt bepalend is voor de omvang en inrichting van de rechtshulpverlening, is ook terug te vinden bij N. van Manen, *Rechtshulp in de buurt*, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1989, p. 182 e.v. Mede gelet op wat eerder in voetnoot 10 is signaleerd, verdient de aanbodzijde meer aandacht dan ze tot nu toe heeft gekregen.

vraagzijde worden gericht. Dat brengt mij bij de tweede onderzoeksvraag van Klijn c.s., die kan worden geparafraseerd als: In welke mate zijn als gevolg van de prijsverhoging rechtzoekenden ten onrechte verstoken gebleven van rechtsbijstand?

Bij de beantwoording van die vraag zijn verschillende elementen in het geding. Allereerst is er de vraag in hoeverre personen door het verzwaren van de inkomens- en vermogenstoets ten opzichte van de WROM onder de Wrb worden buitengesloten van de regeling. Vervolgens is er de vraag in hoeverre personen door de prijsverhoging voor het inschakelen van een advocaat (de verhoging van de eigen bijdrage binnen de regeling respectievelijk de overgang op het commerciële tarief voor diegenen die er buiten vallen) besluiten om af te zien van het beroep op een advocaat. En ten slotte is er de vraag in hoeverre deze vraaguitval als "ten onrechte" moet worden bestempeld. Ik besteed in deze paragraaf eerst aandacht aan het bereik van de subsidieregeling; de andere twee elementen komen in de paragrafen 5 en 6 aan bod.

Over het bereik van de gesubsidieerde rechtsbijstand, dat wil zeggen het percentage rechthebbenden binnen de Nederlandse bevolking, circuleert een veelheid aan percentages. Belangrijkste probleem voor het bepalen van het bereik lijkt te zijn dat gebruik gemaakt moet worden van enquêtemateriaal, waardoor de gegevens over feitelijk verdiende inkomens ten tijde van de berekeningen al weer gedateerd zijn en geactualiseerd moeten worden met meer of minder geslaagde aannames.

Met recht bijstand geeft een reconstructie van de geschiedenis van de cijfers tot en met 1994. Beschreven wordt hoe het gedeelte van de bevolking dat onmiddellijk voorafgaande aan de invoering van de Wrb een beroep kon doen op gesubsidieerde rechtsbijstand, in eerste instantie werd geschat op 70, om later te worden bijgesteld tot 66, vervolgens tot 54, en uiteindelijk tot 53. Met de invoering van de Wrb in 1994 wordt de kring van gerechtigden niet onaanzienlijk ingeperkt. Ongeacht het initiële niveau wijzen de cijfers wat betreft de verandering in het bereik allemaal in dezelfde richting, te weten een krimp met zo'n 5% van de bevolking. Uitgaande van het laatstgenoemde cijfer voor 1993 volgt dan een bereik in 1994 van 48%.¹⁴

Ook na 1994 treedt krimp op, doordat de groei van de feitelijke inkomens de indexering van de inkomensgrenzen in de subsidieregeling overtreft. *Rechtsbijstand: krimpende markten* rekent voor dat het bereik van 1994 op 1995 met nog eens 2%-punten daalt, van 44,5 naar 42,5%. Opmerkelijk is dat daarmee het absolute niveau wederom naar beneden wordt bijgesteld; het bereik in 1994 is blijkbaar geen 48 maar 44,5% geweest.

In 1998 lijkt aan de krimp een (voorlopig) halt toegeroepen te zijn. In dat jaar is namelijk de bovenste inkomensgrens fors opgetrokken met f 365 en is de indexering gekoppeld aan de loonontwikkeling. Als we het ministerie mogen geloven, zou het bereik in 1998 weer *gestegen zijn tot 47%*.¹⁵

Wie bovenstaande rij van cijfers overziet, neigt tot wanhoop. In hoeverre is de 47% voor 1998 nu vergelijkbaar met de 42,5% voor 1995 en de 53% voor 1993? Wie het weet, mag het zeggen. Al met al lijkt er weinig zekerheid te bestaan over de omvang van het bereik op welk moment dan ook. Hoogstens kan worden geconcludeerd, ervan uitgaande dat de gememoreerde mutatie-cijfers nog het meest betrouwbaar zijn, dat het bereik tussen 1993 en 1995 met zo'n $5 + 2 = 7\%$ -punten is gedaald.

Daarbij wil ik het echter niet laten. Precieze kennis van het bereik van de regeling is vooral interessant, als dat percentage een doel in zichzelf zou zijn. Ervan uitgaande dat het om een subsidieregeling voor "on- en minvermogenenden" gaat, is ook een andere invalshoek

¹⁴ *Met recht bijstand*, o.c., rept achtereenvolgens van een inperking van 66 naar 62% (p. 31), van 54 naar 49% (p. 33), en van 53 naar 48% (p. 36).

¹⁵ Vgl. *Evaluatie Wet op de Rechtsbijstand*, o.c., paragraaf 5.1.4.1.

mogelijk. Daartoe heb ik in tabel 2 de nominale ontwikkeling van de bovengrens van de subsidieregeling sinds 1981 afgezet tegen de ontwikkeling van het prijsindexcijfer. Uit de confrontatie van die twee reeksen kan een indexcijfer worden afgeleid voor de reële ontwikkeling van de bovengrens. Dat indexcijfer leert ons of in termen van *koopkracht* van rechtzoekenden de regeling meer of minder restrictief is geworden.

Tabel 2 Het bereik van WROM en Wrb, nominaal en reël					
	Bovengrens voor beroep op regeling, bedragen in guldens		Prijsindexcijfer, 1981=100	Reële bovengrens voor beroep op regeling, 1981=100	
	gehuwden	alleenstaanden		gehuwden	alleenstaanden
1981	2500	2325	100	100	100
1982	2575	2400	105,7	97,4	97,6
1983	2575	2400	108,6	94,8	95,0
1984	2575	2400	112,1	91,9	92,1
1985	2575	2400	114,6	89,9	90,1
1986	2600	2425	115,0	90,4	90,7
1987	2625	2450	114,4	91,8	92,1
1988	2625	2450	115,5	90,9	91,3
1989	2650	2475	116,6	90,9	91,3
1990	2700	2525	119,6	90,3	90,8
1991	2800	2625	124,4	90,1	90,8
1992	2900	2725	127,2	91,2	92,2
1993	3025	2850	130,6	92,7	93,9
1994	3005	2105	134,1	89,6	67,5
1995	3055	2140	136,7	89,4	67,3
1996	3140	2200	139,5	90,1	67,8
1997	3210	2245	142,5	90,1	67,8
1998	3655	2560	145,4	100,6	75,7
1999	3790	2655	148,5	102,1	76,8
2000	3900	2730	152,2	102,5	77,1
2001	4195	2985	157,6	106,5	81,5

Voor de bovengrens is de inkomensgrens per 1 juli van elk jaar aangehouden waarboven geen recht meer bestaat op gesubsidieerde rechtsbijstand.

Het prijsindexcijfer is gebaseerd op het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie, reeks voor de totale bevolking en het consumentenprijsindexcijfer, reeks voor alle huishoudens. Bron cijfers: CBS, verschillende afleveringen van *Statistisch Zakboek*, *Statistisch Jaarboek*, en *Sociaal-economische maandstatistiek*. Voor de jaren 2000 en 2001 zijn de ramingen aangehouden uit CPB, *Macro Economisch Verkenning 2001*.

Op basis van tabel 2 kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

1. In (de eerste helft van) de jaren '80 treedt er in termen van koopkracht een forse terugloop op in de reikwijdte van de regeling. Dit hangt samen met de in *Met recht bijstand*esignaleerde indexeringsproblematiek.
2. Bij de overgang van WROM naar Wrb is er voor gehuwden sprake van een zeer beperkte inkrumping van de regeling in termen van koopkracht. De aanpassing van de inkomensgrens voor alleenstaanden heeft echter een fors restrictief effect.
3. In termen van koopkracht is de regeling sinds 1998, althans voor gehuwden, *ruimer* dan deze sinds 1981 *ooit* is geweest. Debet daaraan zijn allereerst de forse verhoging van de bovengrens in 1998 en de indexering op basis van de *loonontwikkeling* sindsdien. Daarbij komt dan nog de *aanpassing van de inkomensgrenzen* die begin 2001 is doorgevoerd, teneinde het effect van de

belastingverlaging op het bereik van de regeling ongedaan te maken.

4. Welk percentage van de bevolking uiteindelijk recht heeft op rechtsbijstandsubsidie, wordt behalve door de reële groei van de bovengrens ook bepaald door de gemiddelde feitelijke reële inkomensgroei in Nederland. Als het bereik van de regeling sinds 1981 alles bijeen genomen kleiner is geworden, ligt dat (afgezien van een gewijzigde benadering van alleenstaanden en een groei van hun aantal) aan het feit dat de bevolking gemiddeld genomen welvarender is geworden. Of we daar wakker van moeten liggen, is zeer de vraag.

5. Vraaguitval in het beroep op de advocatuur

Om de effecten van de prijsverhoging op de vraag te bepalen, vergelijken Klijn c.s. het beroep op de advocaat voor en na de invoering van de Wrb op basis van twee enquêtes: AVO91 en AVO95. Aan de hand van de beschikbare inkomensgegevens wordt nagegaan in welke eigen-bijdrageklasse iedere respondent viel op het moment van de enquête (WROM resp. Wrb), en onder welke eigen-bijdrageklasse hij/zij gevallen zou zijn onder de vigoreur van de andere regeling (Wrb resp. WROM). De resultaten zijn samengevat in tabel 3.

Tabel 3 Het beroep op de advocaat onder WROM en Wrb						
hoogte eigen bijdrage	AVO91			AVO95		
	advocaat-gebruik, x 1000	omvang klasse, x 1000	%	advocaat-gebruik, x 1000	omvang klasse, x 1000	%
1 WROM laag, Wrb laag	191	2.853	6,7%	155	2.291	6,7%
2 WROM laag, Wrb hoog	48	862	5,5%	44	828	5,3%
3 WROM hoog, Wrb hoog	158	2.274	6,9%	94	2.006	4,7%
4 WROM hoog, Wrb n.v.t.	31	518	6,0%	31	777	4,0%
5 WROM n.v.t., Wrb n.v.t.	357	5.552	6,4%	385	6.167	6,2%
Totaal	785	12.058	6,5%	709	12.069	5,9%

Naar aanleiding van deze gegevens houden Klijn c.s. ons voor dat binnen de categorie rechtzoekenden die onder de WROM in aanmerking kwam voor subsidie, het beroep op bijstand door de advocatuur met 24% zou zijn afgenomen. "Met andere woorden, de Wrb heeft ertoe geleid dat een op de vier rechtzoekenden die onder het Wrom-regime voor de oplossing van hun probleem een beroep op de advocaat deden, dit niet meer doen".¹⁶

Vastgesteld kan worden dat dit percentage van 24 niet goed spoort met de door mij in tabel 1 berekende reductie van het aantal toevoegingen met 20%. Nu kan – en met recht – worden tegengeworpen dat die 20% geen vreselijk betrouwbare schatting is. Maar het punt blijft staan, dat de vraaguitval in beginsel toch duidelijk lager (en niet hoger) zou moeten zijn dan de terugloop in het beroep op de subsidieregeling, aangezien een rechtzoekende desgewenst altijd de commerciële advocatuur kan inschakelen.

Wanneer mede om deze reden nog eens goed naar de herkomst van de 24% wordt gekeken, blijkt er inderdaad wat mis te zijn. Binnen de klassen 1 t/m 4 zou er volgens AVO91 zo'n 428.000 keer een advocaat zijn ingeschakeld, en volgens AVO95 zo'n 324.000 keer. Die teruggang met 104.000, ofwel 24%, zou betekenis hebben, als het in beide gevallen om dezelfde groep van potentiële rechtzoekenden zou gaan. Edoch, dat is niet het geval. Binnen *dezelfde* klassen 1 t/m 4 vallen volgens de toerekening op grond van AVO91 6.507.000 Nederlanders en onder AVO95 nog maar 5.902.000. Er zijn, met andere woorden, in AVO95 in de klassen 1 t/m 4 ineens 605.000 personen, met hun beroep op de advocatuur,

¹⁶ Zie *De rechtsbijstandsubsidie herzien*, o.c., p. 70, voor het citaat. De cijfers van tabel 3 zijn ten dele ontleend aan *Rechtsbijstand: krimpende markten*, o.c., p. 22 en ten dele aan *De rechtsbijstandsubsidie herzien*, o.c., bijlage 6.

"verdwenen". Het is aannemelijk dat deze discrepantie wordt veroorzaakt doordat de veronderstelde inkomensontwikkeling van de respondenten tussen AVO91 en AVO95 een onderschatting vormt van de feitelijke inkomensgroei.¹⁷

Een simpele correctie voor het geconstateerde verschil in groepsgrootte kan worden bereikt door de berekende percentages voor het beroep op een advocaat aan te houden (daarbij onjuistheden in de toerekening van respondenten aan eigen-bijdragenklassen buiten beschouwing latend), maar voor de klasse-omvang steeds de aantallen uit AVO91 aan te houden.¹⁸ Met deze correctie blijkt het advocaatgebruik in de klassen 1 t/m 4 tussen AVO91 en AVO95 te zijn gedaald van 428.000 naar 365.000, een vraaguitval van 15%.

Welke inzichten levert tabel 3 verder op?

1. Tussen AVO91 en AVO95 treedt er onmiskenbaar een vraaguitval op. Ook onder niet-WROM-gerechtigden is echter sprake van een verminderd beroep op de advocatuur. Dit wijst erop dat naast de invoering van de Wrb andere factoren een rol spelen, zoals de verhoging van de griffierechten en wijzigingen in de honorering van de advocatuur. Voorts is er, zoals al opgemerkt, een aanzienlijke feitelijke inkomensgroei opgetreden. De betekenis van deze factoren voor de vraag naar rechtsbijstand is in de cross-sectie-analyse van Klijn c.s. onderbelicht gebleven. Ik verwijs verder naar mijn pleidooi voor een tijdreeksanalyse in paragraaf 2.
2. Op het eerste gezicht lijkt het beroep op de advocatuur door subsidiegerechtigden in tabel 3 aanzienlijk hoger te liggen dan het feitelijke aantal toevoegingen in tabel 1. Met andere woorden, zouden zoveel "on- en minvermogenden" voor eigen rekening een advocaat hebben ingeschakeld? Bedacht dient echter te worden dat de vraagstelling in de AVO-enquêtes betrekking heeft op een periode van 24 maanden. Anderzijds zijn personen die in die periode meer dan eens een beroep deden op een advocaat, maar eenmaal geteld. Met deze wetenschap lijken de niveaus in de tabellen alsnog goed op elkaar aan te sluiten, wat erop duidt dat subsidiegerechtigden buiten de regeling om relatief weinig gebruik maken van een advocaat.
3. Als inderdaad mag worden aangenomen dat subsidiegerechtigden buiten de regeling om geen beroep doen op een advocaat, dan kan op basis van tabel 3 ook een alternatieve schatting worden gemaakt van de terugloop in het beroep op de subsidieregeling. Onder AVO91 gaat het om de klassen 1 t/m 4, en een totaal geschat beroep op de WROM (in 1990 en 1991) van 428.000. Onder AVO95 gaat het om de Wrb-gerechtigde klassen 1 t/m 3. Wordt de klasse-omvang gecorrigeerd door de aantallen van AVO91 aan te houden, dan is het totale geschatte beroep op de Wrb (in 1994 en 1995) 344.000. De reductie in het gebruik van de toevoegingsbijstand vanwege de invoering van de Wrb kan aldus worden becijferd op 20%.¹⁹

Tabel 3 kan niet alleen gebruikt worden voor het bepalen van de omvang van het verminderde beroep op regeling en advocatuur, maar biedt ook houvast om de bijdragen

¹⁷ Deze zelfde onderschatting ligt ten grondslag aan de problemen bij het bepalen van het bereik van de regeling, waarover in paragraaf 4 is gesproken.

¹⁸ Kiezen voor de aantallen uit AVO95 of voor het gemiddelde van beide mag natuurlijk ook. Voor de grote lijn van wat volgt maakt dat verder geen verschil.

¹⁹ Merk op dat dit precies hetzelfde percentage is als eerder in tabel 1 werd berekend. Anders dan in tabel 1 is hier echter niet gecorrigeerd voor een eventuele "normale" groei of daling in de toeloop. Gaan we overeenkomstig de bevindingen in tabel 1 uit van een licht dalende trend in het feitelijke beroep op de regeling voorafgaand aan 1994 (vergelijk ook het licht dalende beroep door niet-WROM-gerechtigden in tabel 3), dan vormt de onderhavige 20% een *overschatting* van de terugloop in het beroep op de subsidieregeling als gevolg van de invoering van de Wrb.

van de achterliggende factoren van elkaar te (onder)scheiden. In *Met recht bijstand* hebben Klijn c.s. een eerste poging in die richting ondernomen, waarbij de reductie voor 10%-punten werd toegeschreven aan de inperkende maatregelen in de Wrb, voor 6%-punten aan de verhoging van de prijs in de gesubsidieerde rechtsbijstand, en voor 16%-punten aan de verscherping van de controle. Een dergelijke uitsplitsing komt niet meer terug in *De rechtsbijstandsubsidie herzien*. Toch nodigt het rapport daartoe zeker uit.

Teruggrijpend op tabel 3 kan allereerst worden vastgesteld dat van de 6.507.000 toevoegingsgerechtigden onder de WROM er 518.000 (klasse 4) na invoering van de Wrb buiten het bereik van de subsidieregeling zijn komen te vallen. Dat is 4,3% van de bevolking, of 8,0% van het aantal WROM-gerechtigden.

Deze inperking van het bereik betekent echter niet zonder meer een even grote reductie in het beroep op de regeling. Immers, de verschillende inkomensklassen binnen de regeling maken niet alle in dezelfde mate gebruik van een advocaat.²⁰ In klasse 4 werd onder de WROM 31.000 maal beroep gedaan op de regeling, wat neerkomt op 7,2% van het totaal aantal toevoegingen. Deze 31.000 toevoegingen gaan onder de Wrb "verloren" en worden ten dele vervangen doordat vanuit klasse 4 21.000 maal een commerciële advocaat wordt ingeschakeld; vgl. tabel 4. Al met al treedt er voor klasse 4 een daling op in het beroep op de advocatuur van 32%. Deze daling kan in verband worden gebracht met de gelijktijdige stijging van de gemiddelde "prijs" van het beroep op een advocaat met 408%, van f 544 naar f 2766. Gesteld dat de daling van het beroep volledig zou kunnen worden toegerekend aan deze prijsstijging (en niet mede aan het controle-effect of eventuele andere factoren), wijst dit op een prijselasticiteit van minder dan 0,1.²¹

Wat betreft de klassen 1 t/m 3 kan worden becijferd dat er tegenover de 397.000 toevoegingen onder de WROM 344.000 toevoegingen onder de Wrb staan, een terugloop van 53.000. Voor deze klassen treedt er dus een daling op in het beroep op de advocatuur van 13%. Wanneer we deze daling volledig zouden kunnen toerekenen aan de gemiddelde prijsstijging voor deze klassen van 300%,²² resulteert een prijselasticiteit van minder dan 0,05.

Tabel 4 De ontwikkeling van de WROM-toevoegingen				
Klasse	WROM-toevoegingen 1990+1991	Mutatie toevoegingen WROM-Wrb	Mutatie commerciële advocatuur	Beroep advocaat onder Wrb 1994+1995
1 t/m 3	397.000	- 53.000		344.000
4	31.000	- 31.000	+ 21.000	21.000
Totaal	428.000	- 84.000	+ 21.000	365.000

Alles bijeen wordt dan van de 20% terugloop in het aantal toevoegingen zo'n 7% veroorzaakt door de inperking van het bereik en de overige 13% door de prijsverhoging binnen het bereik van de regeling, met de verscherping van de controle op de aanvragen als PM-post. Vanwege de overschakeling op de commerciële advocatuur blijft de vraaguitval ten opzichte van het oorspronkelijke rechtsbijstandsniveau beperkt tot de al eerder gememoreerde 15%.

²⁰ Het bekende u- of j-vormige verloop is hier in het geding, zij het dat dit in de AVO91 niet erg prominent aanwezig is.

²¹ Vgl. *De rechtsbijstandsubsidie herzien*, o.c., p. 69.

²² De eigen bijdrage voor klasse 1 is gestegen met 217%, van f 41 naar f 130, voor klasse 2 met 525%, van f 60 naar f 375, en voor klasse 3 met 311%, van f 216 naar f 887. Gemiddeld voor de drie klassen is de prijsstijging dan 300%. Vgl. *De rechtsbijstandsubsidie herzien*, o.c., p. 69.

6. Rechnoodzaak

De derde en laatste stap in de analyse van de vraag naar rechtsbijstand betreft de kwestie of rechtzoekenden door de prijsverhoging in de Wrb "ten onrechte" verstoken zijn gebleven van professionele rechtshulp door een advocaat.

Voor het beantwoorden van die buitengewoon lastige vraag (want wat is dat tenslotte: ten onrechte?) maken Klijn c.s. gebruik van data uit de ERV-enquêtes van het CBS. Daarover heen leggen ze een afwegingsmodel, inhoudende dat mensen met problemen de rationele keuze van hun oplossingsstrategie laten afhangen van (a) de kosten van de verschillende alternatieve oplossingsmogelijkheden en (b) de baten die met de oplossing van het probleem te verkrijgen zijn. Welke oplossingsstrategieën bij een bepaald probleem beschikbaar zijn, hangt af van de mate van "rechnoodzaak". Bij problemen met een hoge rechnoodzaak, dat wil zeggen: kwesties waarbij een rechterlijke uitspraak noodzakelijk en het inschakelen van een advocaat onvermijdelijk is, is de keuze in essentie beperkt tot ofwel niets doen, ofwel het inschakelen van advocaat en rechter. Naarmate de kosten van een rechtsgang hoger en/of de baten van oplossing van de kwestie lager zijn, zal de persoon eerder besluiten om de kwestie te laten rusten. Bij problemen met een lage rechnoodzaak zijn meer alternatieven beschikbaar, zoals zelf afhandelen of inschakelen van andere deskundigen. Als in dit soort gevallen de kosten van het inschakelen van een advocaat ten opzichte van de baten (te) hoog dreigen te worden, hoeft de betrokkene het probleem niet meteen te laten rusten, maar kan hij/zij nog altijd uitwijken naar een andere, goedkopere oplossingsstrategie.

De empirische resultaten vormen grosso modo een bevestiging van deze afwegingstheorie. Onder de WROM blijkt een hogere belevingsernst (dat wil zeggen: meer baten) samen te gaan met meer actie, zowel bij de lage als de middeninkomens; en dat vaker in actie komen vertaalt zich bij de middeninkomens in naar verhouding duurdere oplossingsstrategieën dan bij de lage inkomens. Verder laat de prijsverhoging die voortvloeit uit de Wrb bij hoge ernstbeleving maar weinig effect zien (de baten overtreffen blijkbaar nog altijd de gestegen kosten), maar bij lage ernstbeleving blijkt er inderdaad sprake te zijn van verminderd beroep op een advocaat en van meer zelf afhandelen.²³

Met deze algemene bevestiging van de afwegingstheorie zijn Klijn c.s. echter niet tevreden, omdat ze ook het effect van de "rechnoodzaak" zichtbaar willen maken. Om dat begrip te operationaliseren wordt op grond van een kleine VVR-enquête een schaal geconstrueerd, waarbij aan sociale zekerheid een hoge rechnoodzaak wordt toegekend, aan verbintenissen en arbeidsrecht een gemiddelde en aan huurrecht een lage rechnoodzaak. Met deze schaal in gedachten is het interessant om na te gaan welke effecten de overgang van WROM naar Wrb in het bijzonder bij sociale-zekerheidsproblemen heeft. Wanneer bij deze problemen met een hoge rechnoodzaak de advocatuur door de prijsverhoging "onbetaalbaar" wordt, raken de betrokkenen geheel verstoken van rechtshulp; per definitie ontbreken immers alternatieve oplossingsstrategieën. En dat zou toch als een "ongewenst" effect van invoering van de Wrb moeten worden beschouwd. Bij de overige soorten problemen ligt dat anders omdat, zelfs als de advocaat onbetaalbaar wordt, er alternatieven open staan.

Helaas moet worden vastgesteld dat de operationalisatie dubieus blijkt. Volgens de in *Rechtsbijstand: kiezen of moeten* gepresenteerde cijfers wordt de advocaat bij de soort problemen met een relatief hoge rechnoodzaak absoluut niet vaker ingeschakeld dan bij andere problemen, integendeel, en is er ook bij de soort problemen met een relatief hoge rechnoodzaak nog bijzonder veel ruimte (tot 80% toe) voor zelf doen en andere deskundigen.²⁴

²³ Vgl. *Rechtsbijstand: kiezen of moeten*, o.c., pp. 24 en 25 en *De rechtsbijstandsubsidie herzien*, o.c., pp. 77 en 78.

²⁴ Vgl. *Rechtsbijstand: kiezen of moeten*, o.c., met een clustering: uitkering en eigen huis, advocaat 6% (figuur 2.2); arbeid, advocaat 17% (figuur 2.2); en huur en

Verder blijkt er weinig terug te vinden van de "ongewenste" effecten als gevolg van de overgang van WROM naar Wrb. Waarbij moet worden opgemerkt dat Klijn c.s. geen resultaten presenteren voor de categorie van sociale-zekerheidsproblemen afzonderlijk, maar steeds in combinatie met problemen met een volgens de eigen schaal minder hoge recht noodzaak, zodat de interpretatie van de resultaten er niet eenvoudiger op wordt. Zo worden in figuur 2.2 van *Rechtsbijstand: kiezen of moeten* problemen rond uitkeringen en eigen huis samengevoegd. Voor deze combinatie van problemen, met een toch redelijke sterke recht noodzaak, blijkt de overgang van WROM naar Wrb bij een lage ernstbeleving helemaal geen gevolg te hebben voor het beroep op de advocaat, en bij een hoge ernstbeleving treedt zelfs een significante toename op.

Het enige voorbeeld van een effect dat uiteindelijk volgens Klijn c.s. kan worden geïnterpreteerd als "ongewenst", betreft figuur 6 van *De rechtsbijstandsubsidie herzien*. Bij de laagste inkomens en een lage ernstbeleving treedt namelijk, voor de combinatie van problemen rond sociale zekerheid/verbintenissen/huur, een significante afname in het beroep op de advocaat op. Het lijkt mij echter bijzonder voorbarig om in dit resultaat een bevestiging van een substantieel "onrecht" te zien. In de eerste plaats is vanwege de samenvoeging van probleemcategorieën met hoge, gemiddelde én lage recht noodzaak volstrekt onduidelijk of en in hoeverre de rechtzoekenden nu echt verstoken blijven van rechtshulp bij problemen waar alternatieve oplossingsstrategieën ontbreken. Ten tweede gaat het om problemen waarvan de betrokkenen zelf aangeven dat het met de ernst wel meevalt. En in de derde plaats is het aantal respondenten waarom het hier gaat, zowel absoluut als relatief klein (6% van n=40 is 2; bij een totale steekproefomvang van 5198). Daarmee is niet gezegd dat er geen sprake zou zijn van "ongewenste" effecten of van "onrecht", en is ook de betekenis van het begrip "recht noodzaak" niet ontkend. Maar voor een goed gefundeerde conclusie ter zake is nader onderzoek noodzakelijk. De algemene steun voor de afwegingstheorie onderstreept de zin van verder onderzoek.

7. Gelijke-drempeltarief

Als derde en laatste onderzoeken Klijn c.s. de vraag: In hoeverre leidt de door de Wrb gewijzigde prijs tot een voor alle subsidiegebruikers gelijke prijs-inkomensafweging?

Voor de beantwoording daarvan wordt teruggegrepen op een door Van Tulder en Janssen ontwikkelde rekenmethode.²⁵ Allereerst wordt op basis van een enquête onder een dwarsdoorsnede van de Nederlandse bevolking het beroep op een advocaat gerelateerd aan twee financiële en een aantal achtergrondvariabelen. De financiële variabelen zijn de voor het gebruik van een advocaat te betalen prijs en het besteedbaar inkomen van het huishouden; de achtergrondvariabelen dienen deels om verschillen in de waarschijnlijkheid van het optreden van juridische problemen en deels om mogelijke andere invloeden op het gebruik van juridische instanties weer te geven. Nadat de invloed van de diverse variabelen is bepaald, kan onder constant houden van de achtergrondvariabelen worden nagegaan hoe het beroep op de advocaat varieert met het inkomen. De structuur van de eigen bijdragen die ervoor zorgt dat personen met een verschillend inkomen, onder overigens gelijke omstandigheden, in dezelfde mate gebruik maken van de diensten van een advocaat, vormt het "gelijke-drempeltarief".

De aldus berekende structuur van de eigen bijdragen is door Klijn bij verschillende gelegenheden vergeleken met de feitelijk geldende of voorgestelde tariefstelling, om te beoordelen in hoeverre er van een "gelijke toegangsmogelijkheid" tot het recht gesproken kon worden.²⁶ In *De rechtsbijstandsubsidie herzien* wordt geconcludeerd dat er onder de

verbintenissen, advocaat 4% (figuur 2.3). Soortgelijke overzichtsgegevens ontbreken in het eindrapport.

²⁵ Van Tulder en Janssen, o.c., 1987, pp. 54-55 of 1988, pp. 64-65.

²⁶ Vgl. *De rechtsbijstandsubsidie herzien*, o.c., p. 92. Voor eerdere behoorlijk

Wrb ook na de reparatiemaatregelen van 1995 nog steeds sprake lijkt van een ongelijke prijs-inkomensafweging, waarbij de laagste inkomens gunstiger af zijn dan de hogere; een substantiële verbetering ten opzichte van de situatie onder de WROM zou niet zijn opgetreden.

Tabel 5 Schattingen prijs- en inkomensgevoeligheid vraag advocaat en het corresponderende gelijke-drempeltarief				
	Coëfficiënt inkomen	Coëfficiënt prijs	Formule gelijke-drempeltarief, EB = eigen bijdrage in guldens, Y = maandinkomen in guldens, EB ⁰ , Y ⁰ = gekozen ijkpunt	Gelijke-drempeltarief, EB bij Y = 3000, t.o.v. EB ⁰ = 125 bij Y ⁰ = 2000
1	1,0 *	- 0,3 *	$EB = 0,39(Y - Y^0) + EB^0$	515
2	0,8 *	- 0,2 *	$EB = 0,48(Y - Y^0) + EB^0$	605
3	0,6 *	- 0,1 *	$EB = EB^0 \cdot (Y/Y^0)^6$	1424
4 advies proces	1,2 * 0,9 *	- 0,3 * - 0,1 NS	$EB = 1,08(Y - Y^0) + EB^0$	1205
5 advies proces totaal	0,01 NS 0,07 * 0,06 *	- 0,36 * - 0,04 NS - 0,13 *	$\ln EB = 0,00175(Y - Y^0) + \ln EB^0$	719
* verwijst naar significantie op 5%-niveau, NS is niet-significant verschillend van 0				
1 AVO83. Probit. Variabelen: besteedbaar jaarinkomen huishouden/100.000, reële prijs/1000. Bron: <i>De prijs van de weg naar het recht</i> , o.c.				
2 AVO87. Probit. Variabelen: besteedbaar jaarinkomen huishouden/100.000, reële prijs/1000. Bron: F. van Tulder, "Rechtshulp in economisch perspectief", <i>Ars Aequi</i> , jrg. 39, 1990, pp. 692-705. Dezelfde formule (maar zonder duidelijke bronvermelding) lijkt te zijn gebruikt in: A. Klijn, "Onderzoeksprofiel voor het rechtshulpbeleid? Struikelblokken voor een lastig partnerschap", in: M.M.J. Aalberts e.a. (red.), <i>Rechtsverzorging en wetenschap. Een plaatsbepaling van het WODC bij het afscheid van J. Junger-Tas</i> , Gouda Quint/WODC, 1994, pp. 213-222.				
3 AVO79/83/87. Logit. Variabelen: logaritme besteedbaar jaarinkomen huishouden/100.000, logaritme reële prijs/1000. Bron: W.C.C. Groenen e.a., <i>Consumptie van kwartaire diensten</i> , Sociale en culturele studie 15, SCP, 1992, hoofdstuk 6.				
4 AVO91. Logit. Variabelen: besteedbaar jaarinkomen huishouden/100.000, reële prijs/1000. Bron: <i>Met recht bijstand</i> , o.c.				
5 AVO95. Logit. Variabelen: maandinkomen/1000, logaritme reële prijs. Bron: <i>De rechtsbijstand afgeprijsd</i> , o.c. en <i>De rechtsbijstandsubsidie herzien</i> , o.c.				

Bij de tamelijk uitgesproken oordelen die Klijn c.s. aan het gelijke-drempeltarief verbinden, wil ik graag een kritische opmerking maken. Die kritiek richt zich niet op het idee als zodanig; het gelijke-drempeltarief lijkt een alleszins bruikbare vertaling van de door de politiek geformuleerde doelstelling van een gelijke toegang tot het recht.²⁷ Mijn kritiek betreft de concrete toepassing. Tabel 5 geeft een overzicht van verschillende schattingen van de prijs- en inkomensgevoeligheid van het beroep op de advocaat op basis van AVO-

pertinente oordelen over de eigen-bijdragenstructuur kan de lezer o.a. terecht in A. Klijn, "Onderzoeksprofiel voor het rechtshulpbeleid? Struikelblokken voor een lastig partnerschap", in: M.M.J. Aalberts e.a. (red.), *Rechtsverzorging en wetenschap. Een plaatsbepaling van het WODC bij het afscheid van J. Junger-Tas*, Gouda Quint/WODC, 1994, pp. 213-222.

²⁷ Zie echter ook in meer fundamentele zin de paragrafen 8 en 9.

enquêtes. Rekening houdend met definitie- en specificatieverschillen blijken de geschatte coëfficiënten in dezelfde orde van grootte te liggen. Geconcludeerd kan worden dat het beroep op de advocatuur positief samenhangt met het inkomen, met een inkomenselasticiteit van rond 0,6, en negatief met de prijs, met een gemiddelde prijselasticiteit van 0,1. Merk op dat deze lage prijselasticiteit goed spoort met de eerdere bevindingen in paragraaf 5.

Met een behoorlijk stabiele gedragsreactie hebben we echter nog geen betrouwbaar gelijke-drempeltarief. Uitgaande van een (op politieke gronden) gekozen ijkpunt loopt de eigen bijdrage volgens het gelijke-drempeltarief bij stijgend inkomen omhoog, en wel in een mate die bepaald wordt door de *ratio* van de inkomens- en de prijsgevoeligheid van het beroep op de advocaat. Nu zijn de puntschattingen van de inkomens- en prijscoëfficiënten in tabel 5, ondanks de overeenkomsten in de vermelde waarden, met onzekerheid omgeven. Die onzekerheid strekt zich ook uit naar het te berekenen gelijke-drempeltarief, en wel in versterkte mate omdat de ratio van de twee coëfficiënten cruciaal is. Statistische gegevens om echte betrouwbaarheidsintervallen te berekenen, ontbreken. Maar de forse verschillen tussen de in tabel 5 op grond van de diverse puntschattingen berekende gelijke-drempeltarieven zijn voldoende illustratief, lijkt mij.²⁸ De laatste kolom laat zien dat als we de huidige eigen bijdrage van *f* 125 bij een maandinkomen van zo'n *f* 2000 als ijkpunt zouden nemen, de eigen bijdrage van *f* 665 bij een inkomen van *f* 3000 anno 2001 zowel als "te hoog" (regels 1 en 2), als "min of meer correct" (regel 5) en als "te laag" (regels 3 en 4) beoordeeld zou kunnen worden.

Deze bevinding doet, nogmaals, niets af aan de idee achter het gelijke-drempeltarief, maar maakt hopelijk wel duidelijk dat het praktische gebruik ervan in het politieke debat over wenselijke aanpassingen in de structuur van de eigen bijdragen vooralsnog onvoldoende wetenschappelijke basis heeft.

8. Tussenbalans. Op weg naar verder onderzoek

In de paragrafen 2 t/m 7 zijn de empirische bevindingen en de theoretische onderbouwing van het eindrapport van Klijn c.s. gedetailleerd besproken en getoetst op houdbaarheid. Ik zet de belangrijkste conclusies op een rijtje:

1. Hoewel duidelijk is dat de invoering van de Wrb tot een reductie in het aantal toevoegingen heeft geleid, ontbreekt een echt betrouwbare cijfermatige berekening van de omvang van die reductie. Mijn eigen becijferingen komen tot een schatting van (maximaal) 20%.
2. De conclusie dat er geen grote onvoorziene aanbodeffecten hebben plaatsgevonden, is voorbarig. De mogelijkheid staat open dat de periode 1985-1993 werd gekenmerkt door beperkingen aan de aanbodzijde.
3. Rondom het bereik van de regeling circuleren vele percentages, waarvan onvoldoende duidelijk is of en hoe ze op elkaar aansluiten.
Een alternatieve invalshoek is om de ontwikkeling van de reikwijdte van de regeling te analyseren in termen van koopkracht. Alsdan blijkt, na de forse inkrimping in de eerste helft van de jaren '80, de overgang van WROM naar Wrb voor gehuwden maar een zeer beperkt effect te hebben gehad op reikwijdte van de regeling; de aanpassing van de inkomensgrens voor alleenstaanden heeft wel een duidelijk restrictief effect. Vandaag de dag is de regeling in termen van koopkracht, althans voor gehuwden, ruimer dan deze sinds 1981 ooit is geweest.

²⁸ Voor de regels 4 en 5 van tabel 5 heb ik de resultaten voor procesbijstand aangehouden, vanuit de gedachte dat toch eerst en vooral op dat terrein de kansen gelijk zouden moeten zijn. De aanwezigheid van aparte, en afwijkende, schattingen voor adviesbijstand en het totale beroep op de advocatuur vormen evenzovele extra problemen voor de praktische berekening van een gelijke-drempeltarief. Merk verder op dat het gelijke-drempeltarief volgens de regels 3 en 5 geen lineair verloop heeft.

4. Alles bijeen kan van de genoemde 20% terugloop in het aantal toevoegingen als gevolg van de invoering van de Wrb zo'n 7% worden toegerekend aan de inperking van het bereik en de overige 13% aan de prijsverhoging binnen het bereik van de regeling, met de aanscherping van de controle op de aanvragen als PM-post. Subsidiegerechtigden lijken buiten de regeling om geen beroep te doen op een advocaat. Degenen die buiten het bereik van de subsidie vallen, stappen wel ten dele over naar de commerciële advocatuur. Daardoor blijft de vraaguitval ten opzichte van het oorspronkelijke beroep op rechtshulp beperkt tot 15%.
5. De empirische resultaten geven steun aan de afwegingstheorie. Zo laat de ERV-analyse zien dat mensen bij problemen eerder in actie komen als er sprake is van een hogere belevingsernst (dat wil zeggen: meer baten), en dat vertaalt zich bij de middeninkomens in naar verhouding duurdere oplossingsstrategieën dan bij de lage inkomens. Verder heeft de prijsverhoging vanwege de Wrb weinig effect bij een hoge ernstbeleving (de baten overtreffen nog altijd de gestegen kosten), maar bij lage ernstbeleving treedt inderdaad een verminderd beroep op de advocaat op en worden meer problemen zelf afgehandeld. Helaas laten moeilijkheden bij de operationalisatie in combinatie met het geringe aantal respondenten vooralsnog geen nadere uitspraken toe over de betekenis van verschillen in de mate van "recht noodzaak". De AVO-analyse bevestigt dat het inkomen van de rechtzoekende en de kosten van het inschakelen van een advocaat een significant positieve resp. negatieve invloed hebben op de mate waarin een beroep wordt gedaan op de advocatuur. De schattingen geven aan dat de gemiddelde prijselasticiteit tamelijk klein is, met een waarde rond -0,1, maar wijzen ook op mogelijke verschillen tussen problemen met lage en hoge recht noodzaak (advies- vs. procesbijstand).
6. De berekening van het "gelijke-drempeltarief" is, ondanks de betrekkelijke stabiliteit van de onderliggende gedragsrelatie, met onzekerheid omgeven. Zonder inzicht in de betrouwbaarheidsintervallen is terughoudendheid in het praktische gebruik ervan bij de beoordeling van (wijzigingen in) de bestaande structuur van de eigen bijdragen op haar plaats.

Aansluitend op dit overzicht van wat nu wel en (nog) niet (goed genoeg) bekend is, kan uit het voorafgaande een lijstje worden gedestilleerd van punten waarover ik graag meer zou willen weten:

1. Voor de ontwikkeling in het aantal toevoegingen onder de gesubsidieerde rechtsbijstand en in het beroep op de advocatuur als geheel zijn, behalve wijzigingen in de subsidieregeling (WROM vs. Wrb), tal van andere factoren medebepalend. Denk aan de groei van de inkomens, de groei van het aantal advocaten, de stijging van de salarissen in de sociale vs. de commerciële advocatuur, de ontwikkeling van de griffierechten, de juridisering van de samenleving, de verandering in het aantal alleenstaanden e.d. Om het effect van invoering van de Wrb te kunnen scheiden van deze andere factoren is een tijdreeksanalyse over een langere periode zoal niet noodzakelijk, dan toch in ieder geval zeer wenselijk.
2. Omdat de ontwikkeling in het aantal toevoegingen onder de gesubsidieerde rechtsbijstand en in het beroep op de advocatuur als geheel afhankelijk zijn van factoren aan zowel de vraag- als de aanbodzijde, is een verdere uitwerking van de afwegingstheorie gewenst. Daarbij dient aandacht te worden besteed aan de substitutie tussen sociale en commerciële advocatuur aan de vraag-, maar vooral aan de aanbodzijde, en aan het feit dat op de markt voor de sociale advocatuur de prijzen voor vragers en aanbieders door de overheid worden gedicteerd met als gevolg dat het aantal toevoegingen zowel vraag- als aanbodbeperkt kan zijn.
3. In de afwegingstheorie spelen de kosten en baten van de verschillende

oplossingsstrategieën bij gerezen problemen een grote rol. Opmerkelijk is dat over de kosten en de baten van die oplossingsstrategieën, en van juridische procedures in het bijzonder, niet of nauwelijks directe gegevens beschikbaar zijn, noch waar het gaat om de verwachtingen van de betrokkenen ex ante, noch waar het gaat om de feitelijke afrekening ex post.

Wellicht dat concreet dossieronderzoek in het verlengde van een ERV-golf bruikbare informatie zou kunnen opleveren. Naar de mate waarin daarbij de (juridische) problematiek specifieker wordt, kan tegelijk wellicht ook meer inhoud worden gegeven aan het begrip rechte noodzaak.

4. Ook na alle ERV- en AVO-studies mis ik nog steeds een heldere analyse van het sinds Schuyt c.s. bekende u- of j-vormige verband tussen draagkracht en frequentie van beroep op een advocaat. Naast het inkomen zijn tal van andere factoren van invloed op de omvang van dat beroep (de frequentie en ernst van problemen, de prijs van het inschakelen van een advocaat, het bestaan van en de toegang tot alternatieve oplossingsstrategieën) en bijna al die factoren zijn in meerdere of mindere mate gecorreleerd met het inkomen. Hoe lopen de causale ketens en wat is de bijdrage van de verschillende componenten?

Daarbij zij opgemerkt dat die vragen niet alleen van academische betekenis zijn, maar ook raken aan de fundamenteën van het gelijke-drempeltarief. Anders gezegd: in hoeverre zou de u-vorm verdwijnen, als voor de eigen bijdragen het "gelijke-drempeltarief" zou gelden?

Om misverstanden te voorkomen: Dat het onderzoek geen antwoord had gegeven op alle vragen, was ook voor Klijn c.s. een uitgemaakte zaak. Bovenstaande lijst is dan ook voor een belangrijk deel een parafrasering en nadere specificering van hun aanbevelingen voor verder onderzoek.²⁹ Met instemming citeer ik de slotlinea:

"Het aanpakken van deze nog openstaande vragen vormt een theoretische uitdaging waarvan de resultaten van direct belang zijn voor het justitiële beleid. Zulk onderzoek vormt namelijk een investering in kennis benodigd voor wat thans wordt aangeduid als het onderhoud en waar nodig de versterking van de juridische infrastructuur."

9. Of toch een kredietfaciliteit?

De in paragraaf 8 geformuleerde conclusies en vragen hebben betrekking op de afwegingstheorie toegepast op het gedrag van de vragers en aanbieders in de markt voor rechtsbijstand. Zoveel is duidelijk dat wie het daarbij wil laten, voorlopig vooruit kan.

Toch wil ik van deze gelegenheid gebruik maken om u uit te nodigen (uit te dagen) nog een stap verder te gaan. Er is immers geen dwingende reden om de door de politiek bij de overgang naar de Wrb geformuleerde doelstellingen zonder nadere reflectie te aanvaarden. Anders dan in de als beleidsevaluatie opgezette analyse van Klijn c.s. kunnen die doelstellingen vanuit de ivoren toren van de wetenschap met enige afstandelijkheid worden bekeken. Daarbij kan de afwegingstheorie, met de hulp van het efficiëntie-criterium toegepast op het niveau van de samenleving, goede diensten bewijzen.

Rechtsbijstandsubsidies hebben een functie binnen het totaal van de rechtspleging. Shavell geeft het volgende rijtje voor de mogelijke baten van het burgerlijk/administratief procesrecht:

- a. "deterrence of unwanted behavior";
- b. "compensation of victims";
- c. "the utility that parties obtain from participation in legal proceedings, from speaking their piece, explaining themselves";

²⁹ Zie daarvoor, en voor het volgende citaat, *De rechtsbijstandsubsidie herzien*, o.c., pp. 100-101.

- d. "foster the amplification of law through its interpretation and the setting of precedents";
- e. "avert individuals from engaging in self-help and avoid the development of undesirable social attitudes".³⁰

Tegenover deze baten staan de kosten van de rechtspleging. Die kosten hebben tot op zekere hoogte een vast karakter, vanwege het instandhouden van een stelsel van rechtspraak als stok achter de deur, ook als er geen gebruik van zou worden gemaakt, en overigens een meer variabel karakter, in samenhang met het aantal rechtszaken dat daadwerkelijk wordt gevoerd. Vanuit efficiëntie-oogpunt moet uiteindelijk het saldo van alle maatschappelijke baten en kosten worden geminimaliseerd.

De vraag is dan of er door rechtzoekenden die een beroep doen op advocatuur en rechtspraak, een goede afweging wordt gemaakt tussen de maatschappelijke baten en de maatschappelijke kosten, respectievelijk of er instrumenten denkbaar zijn (bijv. de wijze van toerekening van proceskosten, subsidies, heffingen) die dat afwegingsproces in de goede richting kunnen bijsturen. Het antwoord van Shavell is ontvullend. Hij oordeelt dat aan de baten onder b. t/m e. relatief weinig betekenis moet worden toegekend (bijv. omdat veel schade opgevangen wordt of kan worden via particuliere verzekeringen dan wel de sociale zekerheid, en er bij flagrante schendingen van het recht veelal (ook) strafrechtelijk opgetreden kan worden). En wat betreft de belangrijke preventieve werking onder a. wijst hij erop dat zowel aan de kosten- als aan de batenkant zogenaamde externe effecten in het geding zijn. Enerzijds kijkt de benadeelde die een zaak aanhangig wil maken, alleen naar zijn eigen kosten, die veelal maar een fractie zijn van de werkelijke maatschappelijke kosten (denk aan de kosten van de gedaagde en aan de rechter). Anderzijds is de benadeelde geïnteresseerd in het ex post verhalen van zijn eigen schade, en heeft hij weinig boodschap aan de relatie tussen dat belang en de maatschappelijke baten van de rechtzaak (een mogelijke ex ante vermindering van de omvang en/of kans op schade, in samenhang met de kosten/gederfde opbrengsten om die vermindering tot stand te brengen). Omdat beide externe effecten in tegengestelde richting werken en niet zo eenvoudig zijn te kwantificeren, is het vrijwel onmogelijk om vast te stellen of de keuze van de individuele rechtzoekende wel of niet vanuit het maatschappelijke oogpunt van efficiëntie moet worden toegejuicht. Shavell concludeert: "there does not exist any simple policy tool, any "magic bullet" for achieving that purpose [to serve as general corrective for problems with the volume of suit], because appropriate social policy depends inherently on assessment of the deterrent effect of suit, and this is intrinsically complicated."

Kan er dan helemaal niets gezegd worden? Nee, twee conclusies springen eruit:

1. "It seems that the most important justification for society's having established the legal apparatus for the holding of trials is, paradoxically, not actually to have trials occur. Rather, it is to provide victims with the threat necessary to induce settlements."
2. "[D]efendants should pay for more than just the harm that they cause in adverse events: they should incur a bill equal to harm plus total litigation costs."³¹

Het voorgaande geeft niet veel houvast bij de inrichting van het procesrechtelijk stelsel. Dat wordt anders, als de analyse in eerste instantie wordt beperkt tot die zaken waar het positiefrechtelijk gezien evident is dat de eiser het recht aan zijn kant heeft. Wie dan optimale condities wil scheppen voor de afschrikkende/preventieve werking van het recht en tegelijk zoveel mogelijk wil bevorderen dat problemen niet via kostbare processen maar via schikking

³⁰ Steven Shavell, "The fundamental divergence between the private and the social motive to use the legal system", *Journal of Legal Studies*, vol. 26, 1997, pp. 575-612, meer in het bijzonder pp. 578 en 594-596.

³¹ Shavell, o.c., resp. p. 588, 607 en 579.

worden afgewikkeld, komt uit bij de volgende opzet:

1. er is een goede en betrouwbare eerste-lijn waar eenieder te weten kan komen of hij evident in zijn recht staat resp. evident onrecht begaat;
2. de partij die in het ongelijk is gesteld, wordt inderdaad veroordeeld in de kosten van de tegenpartij;
3. de griffierechten dekken de overheidskosten van het proces en worden (achteraf) in rekening gebracht aan de partij die in het ongelijk is gesteld.

Stel vervolgens dat iemand onder deze opzet begint aan een minder evidente zaak (en er dus ook in mindere mate sprake is van zijn recht halen). Hij zal dan een afweging moeten maken van zijn verwachte baten en kosten gegeven de kansen dat hij in het gelijk dan wel ongelijk wordt gesteld; hij zal in het geval van een schikking genoeg moeten nemen met een geringer bedrag dan de schade; er ontstaat een kans dat een geschil wel in de rechtszaal eindigt; en de afschrikkende werking zal navenant minder zijn en de kosten van de rechtspraak navenant hoger. Maar dat alles lijkt, gegeven het feit dat niet evident is waar het recht ligt, onvermijdelijk.

De volgende vraag is of er in dit verband een plaats is voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Het antwoord luidt: "ja" en "nee". Het antwoord is in ieder geval "ja" wat betreft het onderhouden van een deugdelijk en voor iedereen toegankelijke eerste-lijnsvoorziening (het verschaffen van informatie over het geldende recht als een soort collectief goed).

Het antwoord lijkt "nee" voorzover het gaat om het subsidiëren van processen door minder draagkrachtigen. Immers, er lijkt geen reden (bij een goed werkende kostenverwijzing en bij het achteraf verrekenen van de griffierechten) waarom minder draagkrachtigen een andere afweging zouden moeten maken dan meer goeie burgers; het gaat ten slotte om hetzelfde recht en om hetzelfde beslag op maatschappelijke middelen. En de subsidie moet worden gegeneerd via belastingheffing (met pijn en efficiëntie-verstoring elders). Er zou wellicht sprake kunnen zijn van een tenzij, indien

- a. er duidelijk meer risico-aversie in het spel zou zijn, die de gang naar de rechter meer dan bij anderen zou afremmen en de onderhandelingspositie bij een schikking zou verzwakken; overigens gaat het hier (gezien de eerder besproken onzekerheid over de in tegengestelde richtingen werkzame externe effecten) minder om een efficiëntie- dan om een rechtvaardigheidsoverweging, waarvoor beter via verzekering een oplossing gezocht kan worden;
- b. zich in de lagere inkomensgroepen duidelijk meer juridische problemen zouden voordoen waarbij het recht minder evident is, als gevolg waarvan een ongelijke verdeling van schade en/of proceskosten resulteert; overigens is dit een rechtvaardigheidsoverweging, en eerder een (extra) argument voor inkomenshervreiding;
- c. nog los van a. en b. een gelijke aanslag op de portemonnee vanwege een verloren rechtzaak bij personen uit lagere inkomensgroepen minder rechtvaardig wordt geacht; ook dit valt onder de categorie rechtvaardigheidsoverwegingen, waarbij aangetekend zij dat de betrokkenen blijkbaar niet evident in hun recht stonden en er dus ook geen sprake was van recht halen;
- d. het gaat om het opheffen van een kredietrestrictie, in de zin dat de minder vermogenden niet over voldoende liquide middelen beschikken om de kosten van advocaat en procesgang voor te schieten en evenmin door het bankwezen voldoende kredietwaardig worden geacht; alsdan ontstaat er een efficiëntie-verstoring, doordat betrokkenen niet geloofwaardig met de gang naar de rechter kunnen dreigen, zij bij een schikkingspoging het onderspit delven, en de afschrikkende werking geheel wegvalt.

Al met al lijkt er vanuit efficiëntie-perspectief dus alleen in het laatste geval aanleiding voor

overheidsingrijpen, en wel in de vorm van een *kredietfaciliteit*. Er lijkt echter weinig aanleiding om de kosten-baten-afweging als zodanig bij te sturen, door een verlaging van de prijs van de advocaat en/of de procesgang. Immers, waarom zou de afweging om aan een procedure te beginnen bij mindervermogenden anders uitvallen zolang het recht evident is; pas als het recht (veel) minder evident is, zijn er verschillen te verwachten; en de vraag is gerechtvaardigd of in die gevallen de mogelijke gang naar de rechter een andere benadering vraagt dan normale marktgoederen en -voorzieningen.

RESEARCH MEMORANDA since 1994

These Research Memoranda can be ordered at:

Leiden University

Department of Economics

P.O. Box 9521

2300 RA Leiden

The Netherlands

Tel. ++71 527 7756 / 7855

Email: economie@law.leidenuniv.nl

- 94.01 Marcel Kerkhofs
A Quadratic model of home production decisions.
- 94.02 Wim Groot
Type specific returns to enterprise-related training.
- 94.03 Wim Groot
Wage and productivity effects of enterprise-related training.
- 94.04 Gerard J. van den Berg and Maarten Lindeboom
Attrition in panel data and the estimation of dynamic labor market models.
- 94.05 Marcel Kerkhofs and Maarten Lindeboom
Subjective health measures and state dependent reporting errors.
- 94.06 Gerard J. van den Berg and Maarten Lindeboom
Durations in panel data subject to attrition: a note on estimation in the case of a stock sample.
- 94.07 Jules Theeuwes en Ben van Velthoven
De ontwikkeling van de criminaliteit in Nederland, 1950-1990: een economische analyse.
- 94.08 Ben van Velthoven
De economie van misdaad en straf, een overzicht en evaluatie van de literatuur.
- 94.09 Kees P. Goudswaard, Philip R. de Jong and Victor Halberstadt
The realpolitik of social assistance: The Dutch experience in international comparison.
- 94.10 K.P. Goudswaard
Naar een beheersing van de Antilliaanse overheidsschuld.
- 95.01 Isolde Woittiez and Jules Theeuwes
Well-being and labour market status.
- 95.02 Cees van Beers and Guido Biessen
Trade potential and structure of foreign trade: the case of Hungary and Poland.
- 95.03 Henk Vording and Kees Goudswaard
Legal indexation of social security benefits: an international comparison of systems and their effects.
- 95.04 Koen Caminada en Kees Goudswaard
De endogene ontwikkeling van de belastingdruk: een macro-analyse voor de periode 1960-1994.
- 95.05 Maarten Lindeboom and Marcel Kerkhofs
Time patterns of work and sickness absence. Unobserved effects in a multi-state duration model.
- 96.01 Jan Kees Winters
Unemployment in many-to-one matching models.
- 96.02 B.C.J. van Velthoven en P.W. van Wijk
De economie van civiele geschillen; rechtsbijstand versus no cure no pay.
- 96.03 Arjan Heyma
Retirement and choice constraints: a dynamic programming approach.
- 96.04 P.W. van Wijk en B.C.J. van Velthoven
Een economische analyse van het Amerikaanse en het continentale systeem van proceskostentoerekening.
- 96.05 Cees van Beers and Jeroen C.J.M. van den Bergh
The impact of environmental policy on trade flows: an empirical analysis.
- 96.06 Kees Goudswaard and Henk Vording
Is harmonisation of income transfer policies in the European Union feasible?

- 96.07 Henk Vording
The case for equivalent taxation of social security benefits in Europe.
- 97.01 Marcel Kerkhofs and Maarten Lindeboom
Age related health dynamics and changes in labour and market status.
- 97.02 Julia Lane, Jules Theeuwes and David Stevens
High and low earnings jobs: the fortunes of employers and workers.
- 97.03 Ernst Verwaal
Compliance costs of intra-community business transactions. Magnitude, determinants and policy implications.
- 97.04 Koen Caminada and Kees Goudswaard
Distributional effects of a flat tax: an empirical analysis for the Netherlands.
- 98.01 Cees van Beers
Biased Estimates of Economic Integration Effects in the Trade Flow Equation.
- 98.02 Koen Caminada and Kees Goudswaard
Inkomenshervreiding door sociale zekerheid: de verdeling van uitkeringen en premieheffing in 1990 en 1995.
- 99.01 Ben van Velthoven and Peter van Wijck
Legal cost insurance under risk-neutrality.
- 99.02 Koen Caminada
Aftrekpost eigen woning: wie profiteert in welke mate? Ontwikkeling, omvang en verdeling van de hypotheekrenteaftrek en de bijtelling fiscale huurwaarde.
- 99.03 Koen Caminada and Kees Goudswaard
Social Policy and Income Distribution. An Empirical Analysis for the Netherlands.
- 00.01 Koen Caminada
Pensioenopbouw via de derde pijler. Ontwikkeling, omvang en verdeling van premies lijfrenten volgens de Inkomensstatistiek
- 01.01 Ben van Velthoven
De rechtsbijstandsubsidie onderzocht. En hoe nu verder?